

NATIONS UNIES
CONSEIL
DE TUTELLE



Distr.
LIMITEE
T/PET.10/100
25 février 1976
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

PETITION DE M. JEROME J. SHESTACK, PRESIDENT DE LA LIGUE
INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME, RELATIVE AU
TERRITOIRE SOUS TUTELLE DES ILES DU PACIFIQUE

(Document distribué conformément au paragraphe 1 de l'article 85,
du règlement intérieur du Conseil de tutelle)

THE INTERNATIONAL LEAGUE FOR THE RIGHTS OF MAN
777 United Nations Plaza, Suite 6F
New York, N.Y. 10017

Le 1er Décembre 1975

M. James Murray
Président du Conseil de tutelle
Nations Unies
New York, N.Y. 10017

Monsieur,

Vous trouverez ci-joint le texte de notre déclaration sur le pacte envisagé entre le peuple des îles Mariannes septentrionales et les Etats-Unis d'Amérique en vue d'établir un "Commonwealth" placé sous la souveraineté des Etats-Unis. Il s'agit de la déclaration que notre avocat-conseil, M. Jose Cabranes, a prononcée le 5 novembre 1975 devant le Comité du Sénat des Etats-Unis chargé des affaires étrangères.

Nous savons que, pour suivre les élections de juin dernier, le Conseil de tutelle a envoyé sur place une mission de visite dont nous n'avons pas encore vu le rapport; mais ce que nous mettons en question, ce n'est pas l'honnêteté des élections elles-mêmes. Nous voudrions plutôt savoir si vous estimez pouvoir sanctionner une façon de procéder qui comporte un tel facteur de division sans faillir à vos obligations d'organe de tutelle.

Il est clair que, pour de prétendues raisons de sécurité militaire dans le Pacifique, les Etats-Unis comptent détacher le nord des îles Mariannes du reste du Territoire sous tutelle et préparer ainsi la mise en place d'un gouvernement séparé placé sous contrôle américain au moment de l'expiration de l'accord de tutelle, en 1981 ou même avant.

Nous croyions pour notre part que le respect des droits de la population de l'ensemble du Territoire sous tutelle impliquait que toute décision touchant une partie quelconque du Territoire soit prise par les représentants de l'ensemble du pays. Or, les Etats-Unis, Puissance administrante du Territoire, ont de toute évidence agi sans consulter les autres groupes de l'île de façon appropriée. Le Conseil de tutelle et l'Assemblée générale ne sont-ils pas tenus vis-à-vis de la population de prendre position sur une telle façon d'agir?

Nous supposons que des représentants du Parlement micronésien vous présenteront des objections sur cette question. Au cas où le Conseil tiendrait une audition à laquelle des pétitionnaires seraient convoqués, nous aimerions en être informés de façon à pouvoir donner notre avis en tant qu'organisation non gouvernementale internationale accréditée, soucieuse de voir l'ONU s'acquitter honnêtement de sa mission de tutelle.

Nous communiquons également le texte de la présente lettre et de notre déclaration au Cabinet du Secrétaire général, au Président du Conseil de sécurité et au Président de la Quatrième Commission, qui ont tous des responsabilités dans ce domaine et sont susceptibles de trouver quelque intérêt à notre déclaration.

Veuillez agréer, etc.

Le Président de la Ligue internationale
des droits de l'homme,

(Signé) Jerome J. SHESTACK

DISCOURS PRONONCE PAR M. JOSE A. CABRANES, AVOCAT-CONSEIL DE
LA LIGUE INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME DEVANT LE
COMITE DU SENAT DES ETATS-UNIS CHARGE DES AFFAIRES ETRANGERES
AU SUJET DE LA RESOLUTION H.J. 549

Monsieur le Président, mon nom est Jose A. Cabranes, je suis originaire de New Haven, dans le Connecticut. Je vous suis obligé d'avoir bien voulu m'inviter la semaine dernière à venir exposer ma position - qui est aussi celle de la Ligue internationale des droits de l'homme - sur certaines questions de droit international et de politique internationale soulevées par la résolution H.J. 549. Celle-ci propose en effet d'approuver la conclusion d'un "pacte" entre la population des îles Mariannes septentrionales et les Etats-Unis d'Amérique en vue de créer ce qui s'appellerait le "Commonwealth des îles Mariannes septentrionales". Je suis avocat dans l'Etat de New York, le district de Columbia et à la Cour suprême des Etats-Unis. Spécialiste d'autre part de droit international depuis 10 ans, mon expérience dans ce domaine a été acquise dans le secteur privé, l'administration et l'enseignement. C'est à la Faculté de droit de Yale et à l'Université de Cambridge en Angleterre que j'ai reçu ma formation en droit international.

Monsieur le Président, si la Ligue s'oppose à l'approbation d'un tel système, c'est parce qu'il aboutirait à la création d'un nouveau "territoire non constitué" autrement dit à une nouvelle colonie sous drapeau américain, parce que l'annexion d'un nouveau territoire dans ces conditions est contraire aux plus nobles idéaux du pays et contrevient gravement aux règles et à la pratique bien établie du droit international; et enfin parce que le but de cette entreprise est de tourner le système de prise de décision des Nations Unies.

On trouvera une description de l'Organisation que je représente dans le document que j'ai présenté en son nom le 29 juillet 1975 au Comité du Sénat chargé des affaires intérieures et insulaires. Je vous l'apporte aujourd'hui pour qu'il soit inséré intégralement à ce stade du compte rendu de la présente audience 1/. L'on y découvrira sous forme résumée les arguments de politique et de droit international sur lesquels nous nous sommes fondés pour nous opposer à ce regrettable projet d'annexion des îles Mariannes septentrionales et de création d'un nouveau territoire non constitué dans l'ouest du Pacifique. Puis-je vous demander également d'insérer à ce stade du compte rendu le texte d'une lettre que le représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies, M. Daniel P. Moynihan, a adressée le 24 septembre 1975 2/ à M. Roger Baldwin, président honoraire de notre organisation 3/. Nous tenons l'ambassadeur Moynihan et ses distingués

1/ Pour le texte de cette déclaration, voir le document T/COM.10/L.175.

2/ Le texte de cette lettre n'est pas joint au présent document.

3/ M. Moynihan était représentant permanent des Etats-Unis auprès des Nations Unies au moment où cette déclaration a été faite.

collaborateurs de la Mission des Etats-Unis auprès des Nations Unies en haute estime. Nous respectons et apprécions les services qu'ils rendent au pays, ainsi que leur dévouement. Toutefois, nous estimons qu'en l'occurrence la cause qu'ils servent est non seulement injuste mais qu'elle nuit aux intérêts des Etats-Unis et de la communauté mondiale dans son ensemble.

La lettre de M. Moynihan propose une réponse aux arguments que nous avons avancés dans notre déclaration du 29 juillet 1975 pour nous opposer à la création d'un Commonwealth dans les îles Mariannes septentrionales. Ces deux documents fournissent donc, pour les nouveaux commentaires que nous aimerions présenter sur les questions de politique et de droit international soulevées par la résolution H.J. 549, des éléments de référence tout indiqués.

x x x

Dans la lettre qu'il a adressée à M. Baldwin, M. Moynihan déclare que le terme de "colonie" employé pour désigner le Commonwealth des Mariannes est particulièrement mal venu étant donné que, lors du plébiscite organisé le 17 juin 1975, la population des îles Mariannes septentrionales a approuvé le statut de Commonwealth envisagé dans le pacte par une écrasante majorité de plus de 78 p. 100 des électeurs inscrits, dont 95 p. 100 s'étaient rendus aux urnes. Mais, Monsieur le Président, que 78 p. 100 des électeurs des Mariannes du Nord soient favorables au nouveau statut politique envisagé ne change rien à son caractère essentiellement colonial. Le terme "colonialisme" est celui qui convient pour désigner une association politique entre une grande puissance et un peuple faible et petit, et dans laquelle les pouvoirs législatifs sont essentiellement entre les mains de la métropole. Voyez par exemple la section 105 de l'article V du pacte, sur l'applicabilité du droit fédéral au futur Commonwealth et remarquez par ailleurs, je vous prie, que l'organe législatif qui doit légiférer pour le "Commonwealth", à savoir le Congrès des Etats-Unis, ne comptera aucun représentant des Mariannes septentrionales. Le terme "colonialisme" ne convient-il pas exactement pour désigner un système dans lequel un peuple se trouve gouverné par un organe étranger où il n'est pas effectivement représenté? Il s'applique dans ce cas exactement à l'arrangement proposé. Que la population des Mariannes septentrionales ait approuvé un tel statut politique, c'est possible, mais cela ne modifie en rien son caractère colonialiste et le Congrès des Etats-Unis n'est sûrement pas tenu d'approuver la notion de colonialisme sous prétexte que les gouvernés l'acceptent.

Monsieur le Président, permettez-moi maintenant de commenter brièvement le plébiscite du 17 juin 1975 si cher aux coeurs des champions de cette cause insoutenable. M. Moynihan et le gouvernement qu'il représente s'enorgueillissent "d'une écrasante majorité de 78 p. 100 des électeurs inscrits", mais ils prennent rarement la peine de préciser qu'à peine 5 000 bulletins ont été déposés au cours de ce plébiscite. Il ne devrait donc plus faire de doute

pour personne que l'on vous demande instamment de donner votre aval à la première acquisition territoriale que les Etats-Unis aient faite depuis plus d'un demi-siècle, sur la base d'un vote affirmatif de 3 945 personnes et d'un vote négatif de 1 060.

M. Moynihan a tout à fait raison de noter dans sa lettre du 24 septembre 1975 que le but recherché par l'accord de tutelle institué par les Nations Unies est "de parvenir à un gouvernement autonome ou indépendant" et que, en vertu des règles et de la pratique bien établie du droit international (consacrées dans la résolution 1541 (XV) de 1960 de l'Assemblée générale) on peut considérer la "libre association avec un Etat indépendant" comme une forme de "gouvernement autonome". Mais M. Moynihan a tort par contre lorsqu'il affirme que la définition de la "libre association" donnée par la résolution 1541 (XV) du 14 décembre 1960 "semble s'appliquer à l'accord du Commonwealth des Mariannes".

Je soumetts pour information le texte de la résolution 1541 (XV) de l'Assemblée générale et vous renvoie à l'alinéa a) du principe VII qui exige que les ressortissants d'un territoire associé à un Etat indépendant "conservernt la liberté de modifier le statut de ce territoire en exprimant leur volonté par des moyens démocratiques et selon des méthodes constitutionnelles". La règle a toujours été d'interpréter cette disposition de l'alinéa a) du principe VII comme signifiant que la population d'un Etat associé doit être libre de modifier son statut politique selon ses propres procédures constitutionnelles, et qu'elle doit pouvoir décider unilatéralement de son indépendance. Elle ne signifie pas par contre et ne peut en aucun cas signifier que l'on ne puisse modifier le statut que sur avis favorable des organes constitutionnels de la métropole ainsi que du territoire associé. Or, c'est précisément ce que prétend instituer le pacte, en exigeant que toute demande ultérieure d'accès à l'indépendance soit soumise à l'approbation des Etats-Unis.

De plus, en accordant aux habitants des îles Mariannes septentrionales le statut de citoyens des Etats-Unis, ce pacte crée un lien qu'il est ensuite presque impossible de rompre, pour des raisons de droit constitutionnel américain et de simple psychologie humaine. Lorsqu'un pays grand, puissant et opulent accorde le droit de citoyenneté à un peuple pauvre et isolé, il l'empêche en réalité de s'orienter ultérieurement vers d'autres choix. De plus, selon la théorie avancée par certains spécialistes du droit constitutionnel américain, dont M. Henry Jackson, président du Comité du Sénat chargé des affaires intérieures et insulaires, les citoyens de Porto Rico, autre territoire américain, n'auraient la possibilité d'accéder à l'indépendance que si la Constitution des Etats-Unis a été préalablement modifiée. La citoyenneté est un lien assujettissant, et si elle est prévue par le pacte c'est manifestement pour empêcher définitivement la population des îles Mariannes septentrionales de remettre en question par la suite son statut politique.

M. Moynihan reconnaît que la position du Conseil de tutelle des Nations Unies est connue pour être favorable au maintien de l'unité de la Micronésie mais prétend en même temps qu'"il a également pris acte des demandes réitérées des Mariannes septentrionales en vue de bénéficier d'un statut différent du reste de la Micronésie et plus étroitement associé aux Etats-Unis que celui qu'envisagent actuellement les représentants des autres districts". Je me permets de faire observer que M. Moynihan a tort lorsqu'il laisse entendre que les Nations Unies approuvent le morcellement du territoire sous tutelle. Il est bien connu que le Conseil de tutelle et les autres organes des Nations Unies ont toujours cherché à préserver l'unité et l'intégrité territoriale des territoires dépendants en général et des territoires sous tutelle en particulier. Je vous communique à cet égard pour information le texte de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1960) et vous renvoie en particulier au paragraphe 6 qui stipule que "toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies". Je vous sou mets également pour information des extraits de plusieurs rapports de missions de visite des Nations Unies en Micronésie, qui mettent explicitement en garde contre les dangers de la division territoriale et encouragent les Etats-Unis à sauvegarder l'intégrité territoriale du territoire sous tutelle.

Il n'y a aucune contradiction entre le principe de l'autodétermination et celui qui consiste à favoriser le maintien de l'intégrité territoriale des zones coloniales. Les règles de droit international et la pratique suivie depuis la création des Nations Unies ne laissent aucun doute à cet égard. Selon le Pr Rupert Emerson de l'Université de Harvard, personnalité éminente faisant autorité en matière de décolonisation et d'autodétermination, "l'avis habituellement rendu est que l'exercice de l'autodétermination ne doit pas entraîner la sécession"; l'on peut ajouter pour les territoires dépendant encore d'un régime colonial ou de tutelle qu'il ne doit pas entraîner le morcellement ou le démembrement du territoire tant que n'est pas terminé le processus de décolonisation. Selon la définition juridique donnée par M. Rosalyn C. Higgins du Royal Institute of International Affairs, l'autodétermination c'est "le droit pour la majorité au sein d'une unité politique reconnue d'exercer le pouvoir". La population des îles Mariannes septentrionales ne représente qu'une minorité parmi d'autres du territoire sous tutelle et ne peut donc être considérée comme ayant le droit de décider de son propre sort indépendamment du reste de la population du territoire sous tutelle. Tout autre principe juridique aurait entraîné le chaos dans le monde en développement au cours du processus de décolonisation et, à l'heure actuelle, ébranlerait les bases de l'ordre public mondial.

M. Moynihan note que l'Accord de tutelle "continuera à s'appliquer aux îles Mariannes septentrionales jusqu'à son expiration" mais laisse entendre par ailleurs que les Etats-Unis peuvent entre-temps entamer le processus d'annexion de ladite région. Interpréter de la sorte l'Accord de tutelle et les dispositions de la Charte des Nations Unies sur lesquelles il se fonde, revient à laisser entendre qu'il est possible d'opérer des changements profonds dans le gouvernement d'un territoire sous tutelle sans l'approbation des Nations Unies. Or, rien dans

l'article 3 de l'Accord de tutelle ne permet d'affirmer que les Etats-Unis peuvent partager en deux le territoire sous tutelle. Je sou mets à votre examen un exemplaire de l'Accord de tutelle ^{4/}. D'autre part, le Pacte envisagé obligerait manifestement à changer ou modifier l'Accord de tutelle, ce qui, en vertu de l'Article 83 de la Charte, nécessiterait l'approbation du Conseil de sécurité des Nations Unies. La Mission de visite des Nations Unies n'a-t-elle pas en effet en 1973 estimé que : "Rien dans l'Accord de tutelle n'autorise la population d'une partie du territoire sous tutelle à constituer ses propres organes politiques, et encore moins à entamer séparément des négociations avec l'Autorité administrante au sujet de son avenir" ^{5/}. Tout cela donne à craindre que les Etats-Unis ne finissent pas se contenter d'essayer d'informer l'ONU des projets qu'ils nourrissent à l'égard des îles Mariannes septentrionales, et ne refusent de se plier au processus normal de décisions du Conseil de tutelle et du Conseil de sécurité tel qu'il est prévu par la Charte. Il semble que, face à la perspective - peu plaisante apparemment - d'avoir à soumettre leurs propositions aux organes compétents des Nations Unies où la République populaire de Chine, l'Union des Républiques socialistes soviétiques et les Etats afro-asiatiques ont leur mot à dire, les Etats-Unis mettent actuellement tout en oeuvre pour esquiver les obligations que leur impose la Charte. C'est ainsi que nulle part dans le Pacte, il n'est fait la moindre allusion à la possibilité d'une action de la part des Nations Unies. La section 1002 du Pacte laisse même clairement entendre que le fait d'abroger ou de modifier substantiellement l'Accord de tutelle est une décision unilatérale - position qui n'avait été adoptée jusqu'ici (et d'ailleurs uniquement jusqu'à 1950) que par la République sud-africaine lorsqu'elle souhaitait mettre un terme à son mandat sur le Sud-Ouest africain (Namibie). Or, par son avis consultatif sur le statut international du Sud-Ouest africain, rendu le 11 juillet 1950, la Cour internationale de Justice a rejeté cette position.

Le Congrès doit chercher à déterminer exactement quelles sont la position et les intentions du gouvernement face au droit de regard de l'ONU. Les Américains sont en droit de savoir la façon dont le gouvernement envisage les obligations que lui impose la Charte dans la mesure où beaucoup d'entre nous ont été amenés à penser que les Etats-Unis étaient prêts à s'y soustraire ouvertement.

De nombreux observateurs ont souligné qu'une fois le territoire sous tutelle démantelé la question de la viabilité des autres groupes d'îles du territoire se posera inévitablement. En encourageant les prétentions du groupe des îles Mariannes septentrionales, les Etats-Unis ont de toute évidence rendu difficile, sinon impossible, le maintien de l'unité entre les autres groupes d'îles. Ces îles ont simplement été "livrées aux aléas de la conjoncture" et laissées libres

^{4/} Pour le texte, voir l'Accord de tutelle pour le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1957.VI.A.1).

^{5/} Documents officiels du Conseil de tutelle, quarantième session, Supplément No 2, par. 519.

soit de demander d'accéder à l'accord conclu avec les îles Mariannes septentrionales, soit de conclure elles-mêmes des accords séparés dans des conditions plus facilement acceptables pour les Etats-Unis que celles prévues à l'origine dans le projet de pacte de libre association envisagé entre la Micronésie et les Etats-Unis. Quoi qu'il en soit, tous ceux qui sont bien placés pour connaître la situation s'accordent à penser que la création d'un Commonwealth des Mariannes septentrionales ne pourra manquer de porter un coup sérieux aux aspirations politiques de la population des autres îles du territoire sous tutelle, en violation flagrante de l'esprit, sinon de la lettre de l'Accord de tutelle et de la Charte des Nations Unies.

Venant de commenter brièvement, Monsieur le Président, la position que, selon nous, les Nations Unies ne devraient pas adopter, nous aimerions maintenant proposer une solution de rechange à celle anachronique, de l'annexion, que d'aucuns ont appelé "mainmise sur les îles". Nous proposons pour notre part que les Etats-Unis reprennent sans tarder les négociations avec les représentants de l'ensemble de la population de Micronésie, c'est-à-dire le Congrès de Micronésie, et qu'ils reviennent à une politique de consolidation de l'unité et de l'intégrité du territoire se trouvant sous leur tutelle. Nous proposons aussi que le Congrès reconsidère les objectifs stratégiques et politiques à long terme auxquels répond la présence américaine dans cette région et nous aimerions enfin que vous fassiez vous-mêmes clairement comprendre au gouvernement qu'une politique qui chercherait à étendre le territoire des Etats-Unis et à créer une nouvelle colonie américaine n'est certainement pas faite pour plaire au peuple américain en cette année du bicentenaire.

Je vous remercie, Monsieur le Président.
